

28 098 (R 1704)

Uitvoering van het Statuut van het Internationaal Strafhof met betrekking tot de samenwerking met en bijstand aan het Internationaal Strafhof en de tenuitvoerlegging van zijn vonnissen (Uitvoeringswet Internationaal Strafhof)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 mei 2002

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag bij het onderhavige voorstel van rijkswet. Zij stelt met genoegen vast dat het voorstel op de instemming van de aan het woord zijnde fracties kan rekenen. Zij is de Eerste Kamer erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee de Kamer het voorbereidend onderzoek heeft verricht. Zoals de Minister van Justitie in zijn brief van 17 april jl. aangaf zou de regering het buitengewoon op prijs stellen indien Uw kamer bereid en in staat zou zijn het onderhavige voorstel, alsmede het daarmee samenhangende voorstel 28 099, nog vóór 1 juli a.s. – de datum van inwerking-treding van het Statuut van het Internationaal Strafhof – mondeling te behandelen, niettegenstaande de demissionaire status van het kabinet. De regering hoopt dat de spoedige beantwoording van de voorlopige verslagen hieraan bijdraagt.

Inhoud wetsvoorstel

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vragen of de Minister de stelling onderschrijft dat er sprake is van rechtstreekse werking van strafbepalingen van het Statuut van het Internationaal Strafhof (Statuut ISH) in de nationale rechtsorde. Zij leiden dit af uit de opmerking in het nader rapport dat als Nederland niet tijdig alle misdrijven uit het Statuut strafbaar zou hebben gesteld, dit als consequentie zou hebben dat Nederland in een voorkomend geval de vervolging zou moeten overlaten aan het Strafhof. Hiermee heeft de regering echter geenszins willen aangeven dat strafbepalingen uit het Statuut rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde zouden kunnen hebben. Rechtstreekse werking zou immers betekenen dat de Nederlandse rechter een verdachte zou kunnen berechten uitsluitend op basis van de in het verdrag vervatte strafbaarstelling zònder dat deze strafbaarstelling zou zijn omgezet in een Nederlandse wettelijke strafbepaling. In de in het nader rapport geschetste situatie gaat de regering er echter vanuit dat berechting in Nederland zonder Nederlandse wettelijke strafbepaling juist niet mogelijk is en dat Nederland om die reden de vervolging aan het Internationaal Strafhof zou moeten overlaten. Hierbij dient bedacht te worden dat samenwerking met het Strafhof in zo'n geval, inclusief de mogelijkheid van overlevering van de verdachte, heel wel mogelijk zou zijn, nu de

voorgestelde Uitvoeringswet Internationaal Strafhof niet de zogenaamde eis van dubbele strafbaarheid stelt; dit is in overeenstemming met de uitsluiting in het Statuut ISH van de klassieke weigeringsgronden. Teneinde te voorkomen dat Nederland in voorkomend geval de vervolging aan het Strafhof zou moeten overlaten vanwege een lacune in de Nederlandse strafwet, dient zo spoedig mogelijk te worden voorzien in strafbaarstelling van alle in het Statuut ISH vervatte misdrijven. Hiertoe is op 19 april jl. het wetsvoorstel houdende regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2001/2002, 28 337, nrs. 1–2).

Vervolgens gaan deze leden in op de verhouding tussen de «kernmisdrijven» van het Statuut ISH en de zogenoemde misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof. Zij wijzen er met juistheid op dat, waar de rechtsmacht ter zake van de kernmisdrijven ingevolge het zogenoemde complementariteitsbeginsel primair bij de staten ligt, dit ten aanzien van de misdrijven tegen de rechtspleging precies omgekeerd is: hier ligt de rechtsmacht primair bij het Strafhof. Deze leden vragen of dit niet ook tot uitdrukking had moeten komen in onderdelen van het voorstel. De regering meent van niet. Artikel 10 van het voorstel geeft aan, kort samengevat, dat de in het voorstel voorziene regeling van samenwerking met het Strafhof mede van toepassing is op een verzoek van het Strafhof ter zake van een misdrijf tegen de rechtspleging (behoudens enkele in het voorstel voorziene uitzonderingen). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan regel 167, lid 1, van het Reglement van Proces- en Bewijsvoering, dat aangeeft dat het Strafhof met betrekking tot misdrijven tegen de rechtspleging een staat om iedere vorm van samenwerking of bijstand kan verzoeken als voorzien in deel 9 van het Statuut ISH. Méér hoeft de Uitvoeringswet naar het oordeel van de regering niet te regelen. Het voorstel gaat uit van de situatie dat het Strafhof een verzoek om samenwerking doet en van de algemene plicht om aan dergelijke verzoeken te voldoen (artikel 86 Statuut ISH). Dit impliceert dat het Strafhof zich in het betrokken geval – of het nu een kernmisdrijf betreft of een misdrijf tegen de rechtspleging – bevoegd acht om de zaak aan zich te trekken. Mocht een aangezochte staat menen zelf (primaire) rechtsmacht te hebben, dan is dat op zichzelf geen reden tot weigering van de gevraagde samenwerking maar voorziet het Statuut ISH in mechanismen om een dergelijk rechtsmachtgeschil op te lossen (zie met betrekking tot de kernmisdrijven artikel 19 van het Statuut en met betrekking tot de misdrijven tegen de rechtspleging de in regel 162 van het Reglement van Proces- en Bewijsvoering voorziene consultaties).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of het niet wenselijk was geweest in de wet voorschriften op te nemen voor het openbaar ministerie om beslissingen omtrent vervolging van strafbare feiten als bedoeld in artikel 5, respectievelijk 70 van het Statuut ter kennis te brengen van de minister van Justitie en een verplichting voor de minister van Justitie om daaromtrent vervolgens het Strafhof in te lichten, zij het volgende opgemerkt. Hoewel dergelijke informatieverplichtingen er zeker aan kunnen bijdragen dat rechtsmachtproblemen tussen het Strafhof en staten in een vroegtijdig stadium worden voorkomen, komen ze de regering vooralsnog niet wenselijk voor. Het Statuut ISH bevat enkele algemene bepalingen over de rechtsmachtverhouding tussen het Strafhof en de staten en over de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan eventuele problemen kunnen worden opgelost. Welke invulling deze bepalingen in concreto zullen krijgen, is echter nog ongewis. Dit is in eerste instantie erg afhankelijk van het beleid dat de toekomstige Aanklager van het Strafhof zal gaan voeren (op welke situaties zal hij of zij zich richten, hoe selectief?) en van de wijze waarop hij of zij de samenwerking met de staten in de praktijk gestalte zal geven. Tegen deze achtergrond is het niet zeker of een algemene informatieverplichting van

Nederland jegens het Strafhof, zoals door deze leden voorgesteld, praktisch en nuttig zal zijn. Hierbij dient, specifiek wat Nederland betreft, te worden bedacht dat de nauwe relatie die tussen gastland en Strafhof moet bestaan, en de fysieke nabijheid van elkaar, naar mag worden verwacht, bevorderlijk zullen zijn voor een goede communicatie over onder andere het wederzijdse vervolgingsbeleid.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of, wat de tenuitvoerlegging van door het Strafhof opgelegde gevangenisstraffen betreft, statenpartijen hun verplichtingen zullen nakomen, zij het volgende opgemerkt.

De regering begrijpt de zorg over de gevolgen van de restrol (of vangnetrol) die het gastland heeft bij de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen. Dit is een punt dat ook de regering nauwlettend volgt. In ieder geval zal de regering er – zowel in multilateraal verband als bilateraal – bij andere staten die partij zijn op blijven aandringen dat elke staat zijn verantwoordelijkheid neemt, ook waar het de executie van vonnissen van het Strafhof betreft. De regering heeft er vertrouwen in dat andere landen die verantwoordelijkheid zullen nemen en dat zo de belasting van het gastland beperkt zal blijven. Dit vertrouwen is gebaseerd op het grote *commitment* dat veel landen steeds weer laten blijken met betrekking tot het aanstaande Strafhof en wordt bijvoorbeeld bevestigd door het feit dat steeds meer landen in hun uitvoeringswetgeving voorzieningen treffen voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Canada). Overigens is er ook een financiële prikkel voor het Strafhof om te zoeken naar andere staten van tenuitvoerlegging dan Nederland. De kosten van tenuitvoerlegging in Nederland zijn namelijk voor rekening van het Strafhof en drukken dus op de contributie van alle deelnemende landen.

Op de vraag of te verwachten valt dat juist op Nederland een beroep zal worden gedaan, omdat tenuitvoerlegging van gevangenisstraf in andere landen wellicht met minder waarborgen is omgeven en onder slechtere omstandigheden zal plaats vinden, antwoordt de regering dat zij dit niet verwacht. Uit artikel 103, derde lid, Statuut ISH blijkt dat «de toepassing van algemeen ingevolge internationale verdragen aanvaarde maatstaven van behandeling van gevangenen» een van de factoren is waarmee het Strafhof bij de aanwijzing van de staat van tenuitvoerlegging rekening moet houden. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat hiermee niet bedoeld is een zodanig hoge drempel op te werpen dat tenuitvoerlegging slechts zou kunnen plaatsvinden in een select groepje landen dat aan een «ideale» penitentiare standaard voldoet (zie O. Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute* (1999), article 103, margin No. 27). Tegen deze achtergrond meent de regering dat, met Nederland, een flink aantal landen in aanmerking zal komen voor aanwijzing als staat van tenuitvoerlegging.

De veroordeelde kan er geen beroep op doen om de gevangenisstraf in Nederland te kunnen ondergaan, dit in antwoord op een volgende vraag van deze leden. Artikel 103, derde lid, Statuut ISH schrijft het Strafhof wel voor om de veroordeelde in de gelegenheid te stellen zijn mening te geven over de aanwijzing van de staat van tenuitvoerlegging. Tegen de beslissing van het Strafhof staat geen beroep open.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de positie van het Strafhof na de terugtrekking van de VS, zij het volgende opgemerkt. De regering, samen met haar Europese partners, heeft op 13 mei jl. een verklaring over de positie van de VS wat betreft het Strafhof afgelegd. Daarin drukt de EU haar teleurstelling uit over het besluit van de VS en benadrukt dat de zorgen genoemd door de VS zonder basis zijn. Naar de mening van de EU biedt het Statuut van Rome voor het Internationaal Strafhof alle garanties die nodig zijn om misbruik van het Strafhof voor politiek doeleinden te voorkomen. De EU is teleurgesteld dat de VS hun actie hebben genomen zonder het voordeel van werkelijke ervaring

met de activiteiten van het Strafhof te hebben. De EU bevestigt opnieuw haar besluit om de breedst mogelijk internationale steun voor het Strafhof te verwerven door bekrachtiging, toetreding en uitvoering van het Statuut. In dit verband heeft de EU op 15 mei jl. een actieplan aangenomen. Het besluit van de VS heeft geen directe gevolgen voor de voorbereidingen voor de komst van het Strafhof. Daarbij zijn namelijk formeel alleen de verdragspartijen betrokken. Ook financieel zijn er geen onmiddellijke gevolgen. De begroting van het Strafhof wordt gedragen door de verdragspartijen waarbij de EU landen het grootste deel op zich nemen. Toch is de participatie van de VS voor de effectiviteit en de legitimiteit van het Strafhof zeer belangrijk. De regering hoopt dan ook dat de VS in de toekomst samenwerking met het Strafhof niet zullen uitsluiten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2, derde lid

De leden van de CDA-fractie vroegen of, na amendering door de Tweede Kamer van artikel 25, thans voldoende duidelijk is dat ook voor de Nederlands-Antilliaanse rechter en de Arubaanse rechter geldt dat toetsing aan het onschuldverweer in strijd is met het Statuut. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. De achtergrond van artikel 2, derde lid, van het voorstel is vooral dat het voor de kleinere justitie-apparaten van de Nederlandse Antillen en Aruba veel praktischer en doelmatiger is om zo veel mogelijk de hun vertrouwde, normale rechtshulpprocedures toe te passen. *Materieel* gezien, wat betreft de toe te passen beoordelingscriteria en de afwezigheid van weigeringsgronden, geldt voor hen hetzelfde als voor de Nederlandse instanties. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de rechter op de Nederlandse Antillen en Aruba zich voor de toepassing van de clausule «behoudens strijd met het Statuut» oriënteert op de overige inhoud van de voorgestelde Uitvoeringswet. In dit verband is voor hem van belang dat de rijkswetgever uiteindelijk van oordeel was dat toetsing van het onschuldverweer niet strookt met het stelsel van het Statuut ISH.

Artikel 12, tweede lid

Deze leden kan worden toegegeven dat invoeging van het woordje «alleen» (of, zoals in de memorie van toelichting, «slechts») de bedoeling van deze bepaling nog duidelijker tot uitdrukking had gebracht. Hier is echter – net als bij de meeste andere bepalingen van hoofdstuk 2 van het voorstel – de tekst van de Uitleveringswet (in dit geval artikel 12, derde lid, tweede volzin) gevolgd.

Artikel 24, eerste lid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of de Minister kan onderschrijven dat bij het onderzoek van de identiteit van de opgeëiste persoon niet de vraag naar de schuld of onschuld van de betrokkene een rol mag spelen, wordt bevestigend geantwoord. Inderdaad was de toelichting op deze bepaling niet helemaal helder. Waar het om gaat is dat de overleveringsrechter vaststelt of de aan hem voorgeleide persoon inderdaad degene is wiens overlevering door het Strafhof is gevraagd (zie ook artikel 25, eerste lid, van het voorstel). De vraag of de opgeëiste persoon terecht door het Strafhof als verdachte wordt aangemerkt wiens overlevering is vereist, staat hierbij niet ter discussie. Indien de rechtbank onvoldoende informatie heeft om de identiteit te controleren of naar haar voorlopig oordeel bevindt dat de verkeerde persoon is voorgeleid, dient zij het onderzoek te schorsen voor consultatie met het Strafhof.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of er nog andere dan de in de nota naar aanleiding van het verslag genoemde situaties zijn waarin het verzoek tot overlevering niet-ontvankelijk is, zij opgemerkt dat de rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot uitlevering een aantal situaties onderkent. Naast de reeds genoemde gaat het daarbij ook om de situatie waarin de opgeëiste persoon voortvluchtig is (bijv. HR 15 maart 1988, NJ 1988, 1004) en die waarin de Minister van Justitie reeds afwijzend op het verzoek heeft beslist (HR 13 maart 2001, NJ 311). Naar aanleiding van de vragen van deze leden met betrekking tot de begrippen «inwilliging» en «(on)toelaatbaarverklaring» zij het volgende opgemerkt. De beoordeling van de toelaatbaarheid van de gevraagde overlevering is opgedragen aan de rechtbank. Een beslissing tot ontoelaatbaarheid – de enige grond hiervoor is de persoonsverwisseling (artikel 27, tweede lid) – is bindend voor de Minister van Justitie (artikel 30, vierde lid). Indien daarentegen de rechtbank de overlevering toelaatbaar verklaart, is het aan de Minister van Justitie te beslissen of het overleveringsverzoek ook kan worden *ingewilligd* (artikel 30 e.v.). Daarbij bestaat nog enige discretionaire vrijheid, in het bijzonder in verband met de kwestie van samenlopende uit- en overleveringsverzoeken (artikel 31). In lijn met de Uitleveringswet is aan de overleveringsrechter de mogelijkheid gegeven om over dit soort kwesties aan de Minister een advies te geven (artikel 28, tweede lid, tweede volzin). Dit advies is niet bindend. Gelet hierop moet de passage in artikel 24, eerste lid, dat de rechter «de mogelijkheid van inwilliging» (van het verzoek) dient te onderzoeken, niet als een dode letter worden beschouwd.

Artikel 30, derde lid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of artikel 30, derde lid, van het voorstel niet zou moeten worden geschrapt, zij het volgende opgemerkt. Zoals eerder in deze memorie al is gebleken, is de toepassing van het complementariteitsbeginsel, mede tegen de achtergrond van de verplichting om aan samenwerkingsverzoeken van het Strafhof gevolg te geven, een complexe aangelegenheid. In de door de vragensteller bedoelde situatie, waarin Nederland van het Strafhof een verzoek om overlevering van een bepaalde persoon krijgt terwijl tegen de betrokkene in Nederland wegens hetzelfde feit een strafvervolging loopt, dient Nederland inderdaad de weg van artikel 19, tweede lid, Statuut ISH te bewandelen en bij het Strafhof de ontvankelijkheid van de zaak te betwisten. Vervolgens zijn artikel 95 Statuut ISH en het daarmee corresponderende artikel 8, eerste lid, van het onderhavige voorstel van belang, welke bepalingen erop neerkomen dat hangende de beslissing van het Strafhof op die betwisting de Minister van Justitie zijn beslissing op het overleveringsverzoek kan aanhouden. Mocht het Strafhof toch tot ontvankelijkheid van de zaak besluiten, dan dient de Minister tot inwilliging van het verzoek te besluiten en voorts, ingevolge artikel 30, derde lid, van het voorstel opdracht te geven de Nederlandse vervolging te staken. Overigens zijn er ook situaties denkbaar, waarin de Minister, zònder betwisting van de ontvankelijkheid van de zaak bij het Strafhof, kan besluiten om het overleveringsverzoek in te willigen onder gelijktijdige stopzetting van het onderzoek en de vervolging in Nederland. Hierbij moet met name worden gedacht aan situaties waarin bij nader inzien een reëel perspectief op een succesvolle vervolging in Nederland ontbreekt. Voor de ter zake van internationale misdrijven door het Nederlandse openbaar ministerie toe te passen werkwijze zij verder verwezen naar het voorstel voor een Wet internationale misdrijven en de toelichting daarop (Kamerstukken II 2001/2002, 28 337, nr. 3, p. 34 e.v.).

Artikel 50

Deze leden merken terecht op dat de door Nederland aan het Strafhof te verlenen zogenoemde kleine rechtshulp grotendeels wordt beheerst door de normale regels met betrekking tot kleine rechtshulp zoals neergelegd in de artikelen 552h e.v. Sv. Dit betekent inderdaad dat het horen van een getuige door de rechter-commissaris ten behoeve van het Strafhof niet op een openbare terechtzitting plaatsvindt. Dit staat uiteraard los van de vraag of de kamer van het Strafhof die de zaak uiteindelijk ter zitting behandelt, het nodig oordeelt om de betrokken getuige zelf, op een openbare zitting, te horen, waartoe het Strafhof de getuige kan oproepen. In dit verband verdient voorts opmerking dat in het voorstel, vooruitlopend op de het wetsvoorstel tot uitvoering van de EU-rechtshulpovereenkomst van 29 mei 2000 (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 351, nrs. 1–3) reeds de mogelijkheid van medewerking van de Nederlandse autoriteiten aan een videoverhoor van een getuige of een deskundige door het Strafhof is opgenomen (artikel 50, eerste lid, onder b, en 51, tweede lid, van het voorstel).

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals